

Prati, Marcelo

El Programa de Incentivos como caso representativo de las políticas universitarias de los 90 en Argentina

V Jornadas de Sociología de la UNLP

10, 11 y 12 de diciembre de 2008

Cita sugerida:

Prati, M. (2008). El Programa de Incentivos como caso representativo de las políticas universitarias de los 90 en Argentina. V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6342/ev.6342.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

V Jornadas de Sociología de la UNLP y I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales “Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas. Desafíos para el conocimiento social”

La Plata, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008

Mesa J 16: “Homo Academicus. Desafíos actuales de la Universidad”

El Programa de Incentivos como caso representativo de las políticas universitarias de los 90 en Argentina

Marcelo Prati, Departamento de Sociología (UNLP)

La presente comunicación tiene por objetivo ponderar el carácter de las políticas universitarias llevadas adelante en la Argentina en la década de 1990, tomando como caso representativo el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores de Universidades Nacionales. En la primera sección se presenta una panorámica de la implantación del denominado “Estado evaluador” en materia universitaria en América Latina, como contexto de las políticas universitarias argentinas analizadas. En la segunda, se enmarca el Programa de Incentivos dentro del conjunto de dichas políticas, entendido como caso representativo de las mismas, si bien ciertamente con especificidades. En la tercera sección se desarrolla el núcleo central de la comunicación, intentando identificar rasgos “neoliberales” y “neoestatistas” en estas políticas en general y en el Programa en particular; se presentan posiciones encontradas acerca de esta caracterización, entrelazadas estrechamente con la cuestión de la autonomía, y se las pondera utilizando como herramienta de análisis el denominado “triángulo de coordinación” propuesto por Burton Clark. Por último, en las reflexiones finales se articulan consideraciones teórico-analíticas que se desprenden del análisis realizado, con señalamientos práctico-políticos derivados del mismo.

1. Las políticas universitarias de los 90 en América Latina: implantación del Estado evaluador

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, y con diferencias de décadas según los casos, la educación superior y las universidades de los países desarrollados debieron afrontar un doble desafío, que afectaba a las dos funciones básicas tradicionalmente asignadas a la educación superior: la enseñanza y la investigación. En primer lugar, las instituciones de educación superior debieron afrontar una creciente demanda por acceder a este nivel educativo así como a las certificaciones correspondientes, lo que dio lugar a un proceso de masificación de la enseñanza superior o, en otros términos, al tránsito de la denominada “universidad de élites” a la “universidad de masas”; en Estados Unidos este proceso se inicia en la inmediata posguerra, en tanto en Europa occidental deberá esperar a las décadas del 70 y del 80. En segundo lugar, y como consecuencia de cambios ocurridos durante la propia guerra, la ciencia, la tecnología y el desarrollo económico y social de los países estrecharon fuertemente sus lazos, y los lugares de producción de conocimientos, tanto las instituciones gubernamentales específicas de investigación, como las universidades (el peso de uno y otro tipo de institución será variable según el país), fueron objeto de crecientes demandas por parte de los gobiernos y de las empresas; para fines del siglo XX expresiones como “economía del conocimiento” o “sociedad del conocimiento”, le ponían nombre a la demanda creciente de producción de conocimientos aplicables.

Ante estos nuevos desafíos las instituciones de educación superior aparecían fuertemente exigidas, y a los intentos de adaptación de las propias instituciones se le sumó una fuerza mucha mayor: un cambio en las políticas gubernamentales que modificó el patrón de relaciones entre el Estado y las universidades. La expresión “Estado evaluador”, acuñada por Guy Neave (Neave, 1988), propone un eje articulador para este nuevo patrón de relaciones, que puede ser visto como una más de las manifestaciones de la crisis de los Estados de bienestar de los años 70. En lugar de gobernar las universidades mediante un control directo, que involucraba tanto la fijación de los objetivos como la indicación de los modos de alcanzarlos, el Estado evaluador ejerce un control indirecto, otorgando a las instituciones crecientes márgenes de autonomía para elegir el mejor modo de cumplir con objetivos más o menos negociados con el Estado; y esta mayor autonomía se acompaña con la promoción de la competencia entre las universidades para acceder a fondos suplementarios en función de su desempeño. La asignación de fondos competitivos para la investigación se va a

dar de un modo relativamente poco traumático para las universidades, pero la extensión de este estilo de asignación de recursos al resto de las actividades, especialmente la enseñanza, de la mano de la estrecha vinculación entre autonomía, competencia y evaluación, va a generar cambios de gran magnitud, que implicarán reacomodamientos y conflictos.

Sin mucho retraso en comparación con otros cambios sociales y políticos, el Estado evaluador llegó a América Latina en las décadas de 1980 y 1990, según los países, y se plasmó en cambios en la legislación de la educación superior, cambios en los modos de financiamiento, nuevas políticas de fomento de la investigación y, en consonancia con el nombre, instalación de la evaluación y acreditación de instituciones y programas de estudios mediante la creación de agencias específicas. Si en Europa occidental el Estado evaluador se instala en el contexto de la crisis de los 70, en América Latina lo hace en el marco de los coletazos de esa crisis, de la crisis de la deuda, de la “década perdida” (la del 80) y de las políticas de ajuste y estabilización, frecuentemente acompañadas de privatización y descentralización. A esto se agrega una diferencia no menor con los países desarrollados, que es la del punto de partida: universidades con muchos alumnos y magros presupuestos, universidades profesionalistas en las que la investigación ocupaba un lugar menor (con excepción de determinados “nichos” de excelencia), con importantes proporciones de docentes contratados “por horas” (con “dedicación simple”, en el caso argentino), sin formación de posgrado, sobre todo de doctorado, en la gran mayoría de los casos.

Los intentos de implantación del Estado evaluador en la Argentina de los 90 combinan rasgos específicos con acomodamientos a la tendencia imperante en toda América Latina. Instalado en 1989 el gobierno de Carlos Menem, en medio de una crisis económica de magnitud, a partir de los años 1990/1991 comienza a desarrollarse una activa política universitaria desde el Estado nacional. Luego de un breve período de fuerte conflictividad, y de propuestas “de máxima” (políticamente inviables) lanzadas al ruedo por el gobierno¹, comienzan a instalarse los “temas” del Estado evaluador: se favorece la creación de nuevas universidades que amplían y complejizan el sistema de educación superior; se impulsa la introducción de la evaluación institucional, combinando acuerdo y conflictos con las universidades; en 1993 se crea la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), que unificará el “comando” de todas las políticas parciales; se instala la acreditación y categorización de las

¹ Entre ellas, el arancelamiento de los estudios de grado y la introducción de limitaciones numéricas al ingreso de estudiantes.

carreras de posgrado (1994); se avanza en la flexibilización de la administración de su presupuesto por parte de las universidades; se exploran las posibilidades de obtener financiamiento externo para fomentar reformas (englobadas en el PRES: Programa de Reforma de la Educación Superior), lo que se concertará en un importante crédito del Banco Mundial en 1995 (el cual permitirá financiar, entre otras iniciativas, un fondo competitivo, el FOMECA: Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria); en 1995 se sanciona una Ley de Educación Superior, con fuerte conflictividad en las universidades y en las cámaras legislativas, que formaliza muchas de las medidas adoptadas, en particular, la creación de la CONEAU: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.

2. El Programa de Incentivos como caso (¿paradigmático?) de las políticas universitarias de los 90 en Argentina

En este contexto, la por entonces recientemente creada Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), dependiente del Ministerio de Educación de la Nación², impulsa a fines de 1993 la creación, por decreto presidencial, del Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores de Universidades Nacionales (aún hoy vigente, si bien con modificaciones). Claro exponente del “ramillete” de políticas (“policies”) en que se desplegó la instalación del Estado evaluador en la Argentina, el Programa de Incentivos puede ser visto como expresión de diversas dimensiones del mismo. Puede ser considerado una política de financiamiento fundada en indicadores objetivos, destinada a modificar las pautas inerciales y negociadas de distribución del presupuesto universitario, tanto por vía directa, dado el modo de otorgar el incentivo económico (lo que lo haría también una política salarial), como por vía indirecta, al ser utilizado como base para la asignación de otras partidas (la partida de ciencia y técnica del presupuesto). También puede ser visto como una política de evaluación, dado que es eje del Programa la promoción de la evaluación de proyectos y personas, no sólo en el ítem investigación, sino también en otros rubros que hacen a una carrera académica integral; de ahí que también pueda ser visto (y ha sido visto) como una política de incentivos a la

² Más allá de los diversos cambios de nombres habidos en los últimos quince años, así como ciertos cambios de jurisdicción, el Ministerio de Educación de la Nación comprende dos secretarías principales: la de Educación Básica y la de Políticas Universitarias (o de Educación Superior). El área de ciencia y tecnología ha oscilado entre ser una secretaría dependiente en forma directa de la presidencia, y ser la tercera secretaría del Ministerio de Educación; en la actualidad forma un ministerio independiente, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

investigación, como una política de incentivo a la docencia o, a un nivel más general, como una política de profesionalización académica.

El Programa de Incentivos tiene por objetivo central promover el desarrollo de las actividades de investigación en las universidades nacionales (estatales), generando las condiciones para que los docentes universitarios que realizan tareas de investigación, así como los investigadores (típicamente, los miembros de la Carrera del Investigador Científico del CONICET³) que realizan tareas de docencia, puedan incrementar su dedicación a las actividades académicas. Con tal fin, el Programa otorga un incentivo económico⁴ a aquellos docentes que cumplan ciertos requisitos: participar en un proyecto de investigación acreditado, dictar un cierto mínimo de horas de clases al año (parte, al menos, necesariamente en cursos de grado) y, lo que ha acarreado no pocas consecuencias, avenirse a participar en un sistema de evaluación de sus antecedentes y su producción (la “categorización”) adicional al establecido (los concursos), lo que conlleva su acceso a una suerte de “escalafón” paralelo al de los cargos docentes, conformado por una jerarquía de “categorías equivalentes de investigación” (CEI)⁵.

El cumplimiento conjunto por parte de los docentes de los tres requisitos mencionados habría de permitir al gobierno nacional cumplir con el siguiente “plan”. En relación con los docentes universitarios, se pretendía identificar entre ellos a los investigadores “reales”, jerarquizarlos según los estándares internacionalmente aceptados de la profesión académica, y mejorar su sueldo mediante una asignación de fondos que desde el Ministerio vaya directamente a ellos, sin la intromisión de la instancia de las universidades, sobre todo de los

³ El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas es un organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación. Este organismo, a través de la Carrera del Investigador Científico, así como mediante el otorgamiento de becas de formación en la investigación, es el principal “empleador” de científicos en la Argentina, junto con las universidades, que emplean a docentes que también realizan investigación científica.

⁴ En los años 90 el incentivo promediaba el 40 % del sueldo, si bien con marcadas variaciones según la jerarquía del investigador y la dedicación del cargo docente. Los incrementos salariales habidos en los últimos años han reducido la proporción que representa el incentivo respecto del salario docente; según algunas estimaciones, en la actualidad rondaría en promedio alrededor del 15% del salario.

⁵ En la normativa original del Programa (1993) las CEI o categorías eran cuatro: A, B, C y D, las dos más altas, A y B, habilitantes para dirigir un grupo de investigación nucleado en torno a un proyecto. En la reformulación de 1997 se definen cinco categorías: I, II, III, IV y V, las tres más altas, I, II y III, habilitantes para la dirección. En el caso de los docentes universitarios, este “escalafón” se superpone con el de los cargos docentes, típicamente conformado por los cargos de profesor titular, asociado y adjunto, y por los de auxiliar docente: jefe de trabajos prácticos y ayudante. En el caso de los miembros de la carrera del investigador del CONICET, el escalafón comprende las siguientes categorías: investigador superior, principal, independiente, adjunto (con y sin director) y asistente. Cabe agregar que la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC), posee una carrera de investigador análoga a la del CONICET (el volumen de investigadores de la

politizados consejos superiores. En relación con los investigadores del CONICET con cargo docente en las universidades, se procuraba impulsarlos (“incentivarlos”) a “derramar” más intensamente su actividad de investigación al interior de estas instituciones, mediante el dictado de clases en cursos más o menos masivos de alumnos de grado, y mediante la formación de nuevos investigadores (las normas del Programa premian fuertemente la dirección de becarios y tesistas).

Este “plan” era una iniciativa de la SPU que se basaba en un diagnóstico acerca de los docentes, los investigadores y las universidades. Acerca de los docentes: si bien suele ser obligación establecida en los estatutos de las universidades, muchos de los docentes universitarios con dedicaciones altas⁶ no realizaban tareas de investigación, sino que sólo daban clases; a consecuencia de esto, así como de prácticas clientelares de las universidades, la jerarquía alcanzada en el cargo docente no resultaba necesariamente una buena medida de la jerarquía como académico “pleno”. Acerca de los investigadores (esto quizás se refiera sobre todo a las “ciencias duras”): más allá de la calidad de sus investigaciones, muchos de ellos no se preocupaban en formar a los jóvenes en la investigación, lo que se reflejaba en un angostamiento creciente de la pirámide de investigadores detectado por la SPU; muchos de ellos no dictaban clases en cursos “reales”, como los que corresponden a materias standard de las carreras de grado, sino que en el mejor de los casos certificaban su actividad docente mediante la atención en su laboratorio de un número reducido de doctorandos que habían elegido un tema de tesis afín a su línea de investigación. Habría que agregar un diagnóstico acerca de las universidades: las mismas serían poco confiables, tanto evaluando a sus docentes en los concursos, como certificando el ejercicio real de la docencia de los investigadores; asimismo, los rectores universitarios, y los altamente politizados consejos superiores y académicos, conformados por profesores, graduados y estudiantes, serían poco propensos a asignar recursos adicionales a la investigación, dada su alta sensibilidad a las demandas de la enseñanza masiva y su escaso apego a promover criterios meritocráticos

CIC es mucho más reducido, y el ingreso a la carrera ha permanecido cerrado por largos períodos).

⁶ Más allá de sus diversos escalones jerárquicos ya señalados, los cargos docentes en la generalidad de las universidades argentinas pueden ser de tres tipos de dedicación, dependiendo la carga horaria semanal asignada: exclusiva, típicamente con 40 horas semanales; semiexclusiva, con 20 horas semanales; y simple, con alrededor de 10 horas semanales. Lo habitual en los estatutos universitarios es estipular la obligación de realizar tareas de investigación para los cargos con dedicación exclusiva y semiexclusiva (en este último caso pueden permitirse excepciones, y asignar toda la carga horaria a la docencia).

(desde la perspectiva de la SPU y de ciertas élites universitarias) o elitistas (desde la perspectiva de muchos otros universitarios)⁷.

En síntesis: para la SPU se trataba de diseñar un plan destinado a promover la investigación, identificando y premiando a un sector de los académicos (la élite de investigación), e impulsándolos a reproducir más eficazmente la “fuerza de trabajo” investigativa, lo cual requería diseñar mecanismos para “esquivar” tradicionales fuerzas universitarias reticentes a realizar los esfuerzos correspondientes, ya sea por la intromisión de intereses corporativos, ya sea por el efecto de “anteojeras” ideológicas. Por su parte, los actores universitarios reaccionaron de maneras diversas a este “plan”: unos se consideraron “elegidos” por el Programa, e intentaron usufructuarlo; otros intentaron resistir el avance estatal, percibido como una amenaza a la autonomía; finalmente, muchos “pragmáticos” (quizás la mayoría), con mayor o menor compenetración con el “espíritu” del Programa, se esforzaron en “reconducirlo” para adaptarlo a sus necesidades e intereses, “golpeando” cuando era imprescindible, pero sin ninguna voluntad efectiva de lograr su supresión.

3. El Programa de Incentivos y las políticas universitarias de los 90: ¿políticas “neoliberales” o “neoestatistas”?

3.1. Posiciones encontradas

Intentaremos ahora abordar la siguiente pregunta, ¿son el Programa de Incentivos y las políticas universitarias de los 90 políticas “neoliberales” o políticas “neoestatistas”? Comenzaremos por reseñar algunas posiciones polares al respecto.

Un trabajo publicado en el año 2003, escrito por Pedro Sanllorenti como documento para una de las federaciones gremiales de los docentes universitarios argentinos, la CONADU, lleva por título: *“El modelo neoliberal en las universidades nacionales: la maldición de los incentivos a los docentes investigadores”*. Allí se afirma lo siguiente:

⁷ Sobre la implementación general del Programa en los primeros años, ver Prati (2002); sobre su impacto a nivel nacional, ver García de Fanelli (2005); sobre sus efectos deseados y no deseados en la vida académica de una universidad nacional, ver Araujo (2003); sobre su implementación y efectos en dos disciplinas seleccionadas, ver Prati y Prego (2007).

“El sistema de incentivos argentino es una adaptación de sistemas similares implementados durante la década del ’80 en otros países de América Latina a instancias de su promotor el Banco Mundial. Del diseño local participó una elite de investigadores que adhirieron o fueron cooptados por las ideas prevalecientes en la década de los ’90 y contó con el apoyo de esa entidad financiera que simultáneamente promovía el arancelamiento universitario, criticaba el alto grado de politización del cuerpo docente y los estudiantes, y promovía ajustes presupuestarios. [...]”

“La competencia, el sálvese quien pueda, la salida individual y los proyectos de investigación aislados, se privilegiaron por sobre la cooperación, el avance del conjunto y el desarrollo de un sistema universitario y de ciencia y técnica, al servicio del país y las mayorías. [...]”

“El Sistema de Incentivos a los docentes-investigadores de las Universidades Nacionales resume varias de las características de las políticas neoliberales implementadas en las Universidades en la década del ’90: se requiere evaluación para pertenecer al sistema, evaluación de la eficiencia para perdurar, se premia al que produce y por lo tanto puede perdurar, sólo unos pocos pueden decidir quién puede perdurar. [...]” (Sanllorenti, 2003)

En esta caracterización, el Programa es enmarcado en el conjunto de las políticas universitarias de los 90, calificadas como “neoliberales” por responder a las iniciativas privatizadoras del Banco Mundial, promover el arancelamiento de los estudios e incentivar la competencia entre los docentes vía estímulos monetarios que hacen cada vez más delgada la pirámide salarial (a cuya cúspide correspondería una élite que coparticipa de estas políticas).

Cabe señalar que una caracterización de este estilo, no sólo se encuentra en documentos de inspiración gremial (si bien su autor, como se destaca al final del texto, es un doctor en Biología, categoría III en el Programa de Incentivos en ese entonces). Una compilación de artículos de tres autoras académicas, especialistas en cuestiones universitarias, recibe un título también ilustrativo: *“Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad”*. En este texto (que recurre al término “neoconservador”, pero en un sentido marcadamente similar al del posteriormente más difundido “neoliberal”), se afirma acerca de la política universitaria desarrollada a partir de la asunción del gobierno nacional por Carlos Menem en 1989, que en el marco de una *“reconversión neoconservadora”* se impulsa para las universidades una *“opción diferenciadora y competitiva”* (en oposición a una reivindicada *“propuesta diversificadora y cooperativa interinstitucional”*) (Paviglianiti y otros, 1996). Los rasgos centrales que la caracterizan son los siguientes (si no como efectivas realizaciones, al menos como tendencias):

- achicamiento del sistema de educación superior;
- concentración de la calidad en unos pocos;

- retiro del Estado del financiamiento de la educación pública;
- creación de nuevas universidades, con predominio de las privadas;
- favorecimiento de mecanismos de mercado;
- adopción de las medidas de política universitaria recomendadas por el Banco Mundial.

En una línea similar (aunque sin recurrir ahora al término “neoliberal”), en otro texto académico se caracteriza a la política universitaria durante el período considerado como una política de “*modernización diferenciadora*”, en contraposición a la “*modernización integradora*” de los años 50/70 (Tiramonti y otros, 1999). En particular, esta política habría generado una fuerte fragmentación del cuerpo docente, entre docentes que sólo transmiten y docentes que también producen conocimiento, entre docentes de una u otra “categoría”, entre docentes de áreas académicas y docentes de áreas profesionales, con un marcado “favoritismo” por quienes se desempeñan en las ciencias “duras”, modelo inspirador del Programa de Incentivos. Éste habría exacerbado los componentes de individualismo, corporativismo y elitismo propios del trabajo académico, produciendo un fuerte proceso de resocialización y de disciplinamiento de los sujetos y de sus prácticas académicas (Tiramonti y otros, 1999, y también Leal de Man, 2002).

Si bien podría ampliarse la lista de autores que enfatizan rasgos como los mencionados de la política universitaria de los 90, es nuestro interés contraponer a estas caracterizaciones, muy extendidas, una provocativa interpretación alternativa. En una conferencia dictada en el año 2002 en la ciudad de La Plata (en plena crisis de la economía argentina), un destacado especialista en temas universitarios, luego de reseñar los cambios ocurridos en el sistema universitario nacional entre 1993 y 1999 (entre otros: incremento del presupuesto, creación de universidades, expansión de la matrícula estudiantil, crecimiento exponencial de los posgrados, incremento del número de investigadores y becarios, creación de la CONEAU), se refirió del siguiente modo a la política universitaria del período:

“Estos datos señalan que en los noventa se fortaleció de diversas maneras el sistema universitario nacional y que existió una política pública para el sector que contrasta con lo ocurrido en el ámbito de la economía o del sistema nacional de salud donde se impusieron políticas neoliberales tendientes a eliminar la intervención del Estado. Nos encontramos, pues, ante un tipo de política pública que podríamos calificar de neoestatista en tanto se apoya en la iniciativa del Estado con modalidades que trascienden las formas burocráticas tradicionales. En efecto, casi todas las iniciativas apuntan a la ejecución de programas (como los de posgrado, los incentivos a la investigación, el FOMECE, el FONTAR o el FONCYT) que

recurren a concursos competitivos, a subsidios especiales con fondos externos o a la realización de reformas.” (Pérez Lindo, 2003)

Esto es, la política universitaria es presentada cual una suerte de “flor en el fango” de las políticas públicas de los 90: una isla “neoestatista” en un océano (también repudiado por Pérez Lindo) de “neoliberalismo”.

3.2. Sobre el “triángulo de coordinación” de Clark

Intentaremos ponderar las posiciones extremas presentadas, recurriendo como herramienta analítica a un esquema elaborado por Burton Clark (Clark, 1983). Clark sostiene que los diversos modos en que los extensos, diferenciados y complejos sistemas de educación superior modernos coordinan sus múltiples actividades (o dicho de otro modo, se mantienen integrados), pueden comprenderse mediante una combinación de tres tipos ideales de coordinación.

En primer lugar, se puede establecer una oposición entre dos formas polares de integración. Por una lado, una integración “fuerte”, basada en decisiones centrales en las que se ejerce autoridad; es el caso de la administración estatal, asociada por Clark con la autoridad política y la autoridad burocrática (en el sentido weberiano del término). Por el otro, una integración “débil” (pero integración, no caos), basada en la “opción social”, en los intercambios entre actores que no tienen objetivos comunes; es el caso del mercado. Mientras que la integración obtenida a partir del Estado es el resultado de un plan previo, la integración obtenida a partir del mercado es una resultante no buscada por las partes intervinientes.

Frente a estas dos alternativas, Clark señala la existencia de un tercer modo de coordinación de las actividades en la educación superior, aquella que depende del poder de los académicos, esto es, centralmente de los profesores titulares, “barones” u “oligarcas” académicos. La autoridad (poder legítimo) profesional que les otorga su competencia cognoscitiva les permite ejercer influencia en los sistemas de educación superior por dos vías: mediante su participación en diversos “cuerpos amortiguadores”, instancias intermedia entre el Estado y las universidades (consejos consultivos, comités de pares evaluadores, etc.), o mediante la penetración en la propia esfera del Estado, que sólo puede administrar la compleja diversidad de la educación superior recurriendo a su colaboración y su consejo.

Puestos en conjunción, estos tres tipos ideales, Estado, mercado y oligarquía académica, conforman un “triángulo de coordinación”, que le permite a Clark ubicar a los distintos sistemas nacionales de educación superior en su interior, a distancias variables de cada vértice según predomine una u otra forma de integración⁸.

Ahora bien, resulta necesario considerar más detenidamente el vértice “mercado”, dada la interpretación compleja que Clark da a este concepto. El mercado se contrapone al Estado como forma de interacción social: frente a la imposición de la autoridad, las interacciones de mercado se basan en los intercambios no regulados entre los actores (individuos, grupos u organizaciones). Y en la educación superior, Clark identifica tres tipos de mercados: mercados de consumidores, mercados ocupacionales y mercados institucionales. Los mercados de consumidores, cuyo eje son las “preferencias del consumidor”, suelen involucrar el intercambio de dinero por bienes y servicios, y si bien el caso más claro estaría representado por los aranceles pagados por los estudiantes (cuando el servicio educativo no es gratuito), también estamos en presencia de una coordinación de mercado de este tipo, según Clark, cuando los estudiantes tienen la libertad de optar por una carrera u otra, determinando así la asignación de los fondos estatales (Clark se refiere a esto como “mercado de inscripciones”); la hoy extendida venta de servicios tecnológicos por parte de las universidades, también involucra mecanismos de mercado, en donde los “consumidores” son externos a las instituciones. Los mercados ocupacionales, por su parte, son aquellos en los que los individuos ofrecen sus capacidades y conocimientos a cambio de dinero, ejemplo paradigmático de lo cual es el “mercado académico”, entendido como un arreglo institucional competitivo en el que los profesores controlan los mecanismos de ingreso y permanencia en los puestos académicos, con base fundamentalmente en los méritos obtenidos en la producción de conocimientos (primacía de la investigación sobre la docencia); requisito básico para la existencia de un mercado académico es la movilidad ocupacional interinstitucional. Finalmente, en los mercados institucionales interactúan competitivamente las universidades, sobre la base de la búsqueda de la reputación o prestigio (y también de fondos, agregamos), lo que se entrelaza de manera estrecha con los mercados de consumidores y ocupacionales.

⁸ Para los años en que escribe Clark, la Unión Soviética ocupa el lugar más cercano al vértice estatal (seguida por Suecia); Estados Unidos es el caso paradigmático de coordinación de mercado, e Italia, de predominio de la oligarquía académica.

3.3. Ponderación de las posiciones

Tomando como base el esquema de Clark, atribuiremos a las políticas universitarias de los 90 (con especial referencia al Programa de Incentivos), rasgos “neoliberales”, cuando favorezcan el polo del mercado (con salvedades cuando se trate del mercado académico), y rasgos “neoestatistas”, cuando fortalezcan el polo del “Estado”; consideraremos ambivalentes respecto de esta dicotomía a aquellos aspectos de las políticas que mejoren la situación de la oligarquía académica.

Pedro Krotsch tituló un artículo dedicado a analizar las aún incipientes políticas universitarias de los 90 (fue publicado en 1993), “La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado?” (Krotsch, 1993; ver también un análisis más completo, y con una perspectiva más amplia, en Krotsch, 2001). La creación de universidades públicas y privadas a lo largo de la década, favoreció la consolidación tanto de un mercado institucional como de un mercado académico (sobre todo en el área metropolitana de Buenos Aires); la asignación de fondos competitivos como el FOMECA (también el PROFIDE, el PRESTNU, el PROUN y otros), basada en la presentación de proyectos, apuntó en la misma dirección. Si bien pudo haber sido objetivo de las autoridades de entonces favorecer la creación de un mercado de consumidores estudiantiles mediante la habilitación, en la Ley de Educación Superior, del cobro de aranceles para los estudios de grado, su casi nula aplicación tornaron esta cuestión abstracta; algo análogo puede decirse de la política de descentralización salarial. No fue abstracto el desarrollo de un importante mercado de consumidores de estudios de posgrado, así como de servicios tecnológicos, pero cabe relativizar que se trate de un resultado adjudicable a la política universitaria del gobierno nacional (que seguramente miraba el fenómeno con simpatía), sino más bien, a una iniciativa de las propias instituciones, así como de sectores de los académicos; queda el recurso (poco convincente, pensamos), de “cargar” estos desarrollos a la cuenta de la política nacional, interpretándolos como una suerte de vía de escape ante un pretendido ahogo presupuestario. Hasta aquí algunos ejemplos de rasgos “neoliberales”.

Considerando el conjunto de la política universitaria del período, la sanción de una Ley de Educación Superior (cuestionada por muchos como “reglamentarista”) que, entre otras medidas, instaura la obligatoriedad de la evaluación institucional (autoevaluación y

evaluación externa a cargo de la CONEAU), así como de la acreditación de las carreras de grado de interés público y de todas las carreras de posgrado, inclinan la balanza del lado “neoestatista”. Del mismo modo, la inclusión en el presupuesto universitario de una proporción de fondos no distribuida por el Congreso entre las universidades, sino asignada al Ministerio nacional para llevar adelante diversos “programas especiales”, cuya regulación básica está a cargo del Estado (si bien otorgando participación más o menos amplia a las universidades), se orienta en la misma línea.

En el caso particular del Programa de Incentivos, foco de esta comunicación, la posibilidad de dictar la normativa de acuerdo a la cual se asigna una partida presupuestaria específica, sustraída a la distribución entre las universidades definida por el Congreso, lo muestra como un caso de política “neoestatista”. Más allá del diseño del Programa, el grueso de su implementación descansa en los propios académicos (las universidades cumplen un rol básicamente administrativo, o de “caja de resonancia” en momentos de conflicto), por lo que podríamos decir que incrementa la influencia de la “oligarquía académica”, lo que no lo haría ni “neoliberal” ni “neoestatista”. Una estimación numérica (muy tentativa) de la élite académica que se fortalece con el Programa (sugestivamente más denunciada por Sanllorenti que el propio Ministerio), sería la siguiente para los años 2001-2002⁹: sobre un total de algo más de 100.000 docentes universitarios, unos 19.000 participan del Programa; de los 19.000 incentivados, unos 4.500 (aproximadamente la cuarta parte) pertenecen a las categorías más altas (A, B, I, II); y esta “élite” puede dividirse, aproximadamente, en unos 1.500 investigadores del CONICET de las categorías más altas, y unos 3.000 docentes (principalmente profesores) con categoría A, B, I o II. En este punto cabe realizar una aclaración. Ciertamente el Programa promueve estrategias competitivas por parte de los docentes en pos de posicionarse en una pirámide de prestigio, y también de ingresos (al menos en las etapas iniciales del Programa) directos e indirectos (en esto es análogo al muy asentado sistema de concursos docentes), pero esto no es asociable a la conformación de un “mercado académico”, dado que no parece haber nada en su diseño que incentive la movilidad ocupacional y la competencia interinstitucional por académicos. Pensamos que el recorrido que lleva hasta aquí el Programa lo muestra, al menos como tendencia, mucho más como un “CONICET paralelo” insertado al interior de las universidades (germen de una carrera del investigador universitario, en parte paralela y en parte entrelazada con la carrera docente), que

⁹ Para realizar esta estimación nos basamos en estadísticas compiladas por la SPU, en estadísticas del CONICET, y en Palacios, 2003.

como un mecanismo de “pago por productividad” o “merit pay”¹⁰. Más allá del “revuelo” causado, el Programa de Incentivos (un poco mejor o un poco peor) no “inventó” nada demasiado distinto a lo que el CONICET promovía en la Argentina desde los años 50.

3.4. Entrecruzamiento con la cuestión de la autonomía

Una cuestión entrelazada con las posiciones reseñadas, que complejiza la evaluación de las políticas universitarias de los 90 como “neoliberales” o “neoestatistas”, y que sólo pretendemos esbozar, es la de la autonomía universitaria. En relación con la misma parece plantearse una suerte de paradoja.

Los autores que califican a las políticas universitarias de los 90 como “neoliberales” o “neoconservadoras” (u orientadas al mercado), suman a esta caracterización señalada como negativa, la afirmación de que las mismas representan al mismo tiempo un avance sobre la autonomía universitaria. Así, las autoras antes citadas afirman:

“En la Ley de Educación Superior se ha redefinido el concepto de autonomía instalado con la Reforma Universitaria de 1918. A pesar de que en la Ley figura la expresión ‘autonomía académica, institucional, administrativa’, se la ha resignificado a lo largo de todo el articulado del proyecto. En su actual interpretación, autonomía implica otorgar la potestad a las universidades nacionales para fijar aranceles o mecanismos restrictivos en el ingreso a las mismas.” (Paviglianiti y otros, 1996)

En sentido contrario, Pérez Lindo califica de “neoliberal”, también como una intencionada calificación negativa, la oposición a las políticas universitarias de los 90 basada en la defensa de la autonomía:

“Las reformas propuestas no alcanzaron todos sus efectos, ente otras cosas, porque en el seno de las universidades nacionales los actores que proclamaban la defensa de la universidad pública presentaron resistencias de todo tipo sosteniendo el *status quo* que no era otra cosa que el mantenimiento de la ‘inteligencia ciega’, correlato de la ideología del mercado neoliberal. El ‘autonomismo corporativo’ fue en cierto modo el equivalente del individualismo liberal llevado al plano de la educación superior. Fue parte de la feudalización y desmembramiento del Estado nacional que ahora padecemos en todas sus consecuencias. Mientras que las prácticas partidarias, ideologistas o corporativistas, tendieron a

¹⁰ En este sentido, resultan notables las diferencias entre el Programa de Incentivos y los programas de estímulos mexicanos: la minuciosidad con que éstos parcelan las actividades académicas, les asignan puntajes y determinan adicionales salariales que “personalizan” los sueldos docentes (al menos en algunas universidades), contrasta con la mayor “laxitud” del Programa, manifiesta en las interpretaciones diversas y flexibles que

fragmentar el sistema universitario nacional, los programas de la Secretaría de Políticas Universitarias tendieron a consolidar el sistema público.”¹¹ (Pérez Lindo, 2003)

Seguramente ambos “bandos” manejan conceptos diferentes de “autonomía”, pero es nuestro interés apuntar como ésta “bandera” fuertemente arraigada en la historia universitaria argentina, puede aparecer involucrada tanto en el cuestionamiento a las políticas universitarias de los 90 como “neoliberales”, como en su defensa en tanto “neoestatistas”.

4. Reflexiones finales

A lo largo de los años 90 el gobierno nacional hizo política universitaria en el sentido más acabado del término, lo que no era habitual en la Argentina: tomó decisiones, manejó (importantes) recursos, entabló conflictos y arribó a negociaciones. Varias paradojas atraviesan esta política universitaria: la paradoja de un gobierno que no quiere o no puede promover un desarrollo económico que incorpore conocimiento, pero que incrementa los fondos destinados a las universidades; la paradoja de un gobierno que promueve una sociedad y una universidad “orientadas hacia el mercado”, pero que incrementa el poder y el control del Estado sobre el sector; la paradoja de un gobierno que no deja aspecto universitario sin (pretender) modificar, pero deja prácticamente inalterada una universidad profesionalista desde sus orígenes.

Pensamos que la evaluación de la marcha de los asuntos universitarios durante esta década (¿década “corta” terminada en 1999, o década “larga”, aún no concluida, dada la todavía vigente Ley de 1995?) posee una doble cara. Por un lado, desde el punto de vista teórico-analítico, estos años representan una ocasión y un desafío. Una ocasión, dado que estos años constituyen una suerte de laboratorio privilegiado para el análisis de políticas públicas hacia las universidades, por la confluencia poco común de una serie de factores: un Estado que desarrolla políticas activas hacia las universidades, en el marco de un régimen de gobierno democrático; un sistema universitario amplio y diversificado, con universidades

permiten los criterios de evaluación definidos en la normativa (las diversas “grillas”).

¹¹ El párrafo de Pérez Lindo termina con la siguiente frase, que si bien no es específicamente atinente a nuestro argumento, muestra que el autor se reservaba el “beneficio de inventario” en su evaluación global positiva: “*Salvo, cuando también recayeron en las prácticas clientelísticas favoreciendo la apropiación privada del espacio público. De lo cual también existen ejemplos notorios.*” (Pérez Lindo, 2003).

normalizadas (legado de la poco recordada, pensamos que injustamente, década de los 80) que ejercen su autonomía en forma enérgica, resistiendo a veces, pero también negociando, y no pocas veces usufructuando en forma creativa las iniciativas estatales; un cuerpo académico, ciertamente diferenciado, pero que lleva adelante varios miles de proyectos de investigación, que crea y cursa innumerables carreras de posgrado, que realiza infinidad de convenios con distintos sectores del Estado, las empresas y organizaciones de la sociedad civil. En cuanto al desafío, pensamos que es una tarea aún pendiente echar luz sobre la multitud de matices que poseen las políticas universitarias de los 90, distinguiendo aspectos tanto comunes como diversos, entre sí y respecto de las restantes políticas públicas del período; la aplicación del genérico mote de “neoliberal” o “neoestatista”, no es de gran ayuda en esta tarea.

Pero por otro lado, en el plano de la “batalla de las ideas”, pensamos que la evaluación de las políticas universitarias de los 90 representa un desafío práctico-político, al menos para quien no se asuma llanamente “neoliberal”, sobre todo en el marco del debate en torno a una inminente nueva ley de educación superior. La caracterización global de las políticas universitarias de los 90 como “neoliberales”, si bien ilumina algunos de sus aspectos, también ocluye la posibilidad de pensar una articulación fecunda entre la autonomía, bandera cara a la tradición universitaria argentina, y la reivindicación de la legitimidad de la orientación del sistema universitario por parte de un Estado democrático. Ciertamente la defensa de la autonomía ha resultado un buen antídoto frente a intervenciones dictatoriales, o frente a toscas injerencias partidistas o mercantiles, pero las universidades nacionales son estatales, y la oposición irrestricta a la participación del Estado nacional en las decisiones universitarias, de la mano de la calificación de “neoliberales” aplicada a todos los instrumentos de política pública diseñados para gobernar las universidades es, pensamos, más allá de sus intenciones, la expresión de un autonomismo corporativista, él mismo “neoliberal”.

5. Referencias bibliográficas

Araujo, Sonia (2003), *Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura*, La Plata, Ediciones Al Margen.

Clark, Burton (1983), *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, Editorial Nueva Imagen, 1991.

García de Fanelli, Ana María (2005), *Universidad, organización e incentivos. Desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*, Buenos Aires, Miño y Dávila / Fundación OSDE.

Krotsch, Pedro (1993), “La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado?”, en *Sociedad (Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA)*, Buenos Aires, No. 3, noviembre de 1993.

Krotsch, Pedro (2001), *Educación superior y reformas comparadas*, Bernal, Argentina, Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

Leal de Man, Mercedes (2002), “La vida profesional y tareas intelectuales de dos comunidades académicas de la UNT y sus patrones de respuestas frente al Programa de Incentivos”, ponencia en el *Tercer Encuentro Nacional “La Universidad como Objeto de Investigación”*, La Plata, 24 y 25 de octubre de 2002.

Neave, Guy (1988), “On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988”, en *European Journal of education*, Vol. 23, Nos. 1/2, 1988.

Palacios, Cristina (2003), “El Currículum Unificado y el Programa de Incentivos”, en Juan Carlos Pugliese (ed.), *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires.

Paviglianiti, Norma, María Catalina Nosiglia y Mónica Marquina (1996), *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires / Miño y Dávila editores.

Pérez Lindo (2003), “Las políticas universitarias de los noventa y el futuro de las universidades”, en Pedro Krotsch (coomp.), *Las miradas de la universidad. Tercer Encuentro Nacional ‘La Universidad como Objeto de Investigación’*, La Plata, Ediciones Al Margen.

Prati, Marcelo (2002), “El Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores: formulación, implementación y visiones sobre su impacto”, en Pedro Krotsch (comp.), *La Universidad Cautiva. Legados, Marcas y Horizontes*, La Plata, Editorial Al Margen.

Prati, Marcelo y Carlos Prego (2007), “Cultura académica y producción de conocimiento en el marco de las políticas de incentivos. Un enfoque comparado de ciencia básica y humanidades”, en Pedro Krotsch, Antonio Camou y Marcelo Prati (coordinadores), *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Editorial Prometeo.

Sanllorenti, Pedro (2003), *El modelo neoliberal en las universidades nacionales: la maldición de los incentivos a los docentes investigadores*, CONADU, agosto de 2003.

Tiramonti, Guillermina, Claudio Suasnábar y Viviana Seoane (1999), *Políticas de Modernización Universitaria y Cambio Institucional*, Serie Estudios e Investigaciones No. 38, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.